

RESUMO

Traça considerações históricas a respeito do Poder Judiciário federal e estadual para posteriormente tratar da realidade deste Poder, no qual deve ser feita uma melhor distribuição de tarefas. Afirma que o Poder Judiciário apresenta-se deficiente, tanto no seu campo material como pessoal. Apresenta as principais perspectivas de melhoria dessas deficiências, que deve começar pela independência do Poder Judiciário. Chega à conclusão de que este precisa de mais atenção e dedicação e de juizes mais bem preparados por Escolas de Magistratura. Sugere a adoção do princípio da oralidade, assim como se dá nos Juizados Especiais, para uma maior "desformalização" e consequente melhoria do nosso Judiciário.

PALAVRAS-CHAVE

Poder Judiciário – independência; Justiça Federal; Justiça Estadual; Escola de Magistratura; Juizado Especial; formação de juiz.

INTRODUÇÃO

Sobre a inclinação do constituinte republicano para o dualismo judiciário não há como duvidar. Com exceção, sabidamente, das Constituições Federais de 1937 e 1946, quando mantidas apenas as denominadas Justiças locais, todas as demais, a partir da primeira, de 1891, consagravam-no.

A idéia básica sempre foi a de que indispensável a uma federação que o Judiciário não se exibisse centralizado: *Uma federação, em que o Judiciário estivesse centralizado, não seria federação, visto que a aplicação de leis locais (leis do Estado e dos Municípios) não deve ser entregue à magistratura federal*¹.

É verdade que a autonomia concedida pela Constituição de 1891² aos Estados para a organização de suas Justiças jamais veio a repetir-se. E por sobejas razões. É que o mais sagrado dos princípios constitucionais a serem respeitados, qual seja, o da consideração do Judiciário como Poder, reconhecida a independência de seus integrantes, veio a ser amiúde infringido, o que fez com que o Supremo Tribunal Federal viesse a intervir mais de uma vez³. A proposta de unificação da justiça sobreveio à constatação do que José Frederico Marques, ele próprio contrário à proposição, chamou de (...) *calamitosa situação das magistraturas estaduais, ante a falta de garantias emanadas da Constituição Federal*⁴.

A partir de 1934, e em reforço às Justiças Estaduais, passam as Constituições Federais a estabelecer as garantias mínimas para a independência, consignando regras que se erigem em verdadeiros princípios, e assim consa-

grando o pensamento daqueles doutrinadores que viam o Poder Judiciário como "eminentemente nacional". Era esse, como notório, o entendimento de João Mendes Júnior: (...) *quanto ao Poder Judiciário, esse é eminentemente nacional, tanto na jurisdição federal, como nas jurisdições estaduais*, na exata medida em que sua atividade se aplica (...) *a direitos regulados por lei comum da Nação*⁵.

Outro não é o entendimento de Enrico Tullio Liebman (para registrar observação de doutrinador estrangeiro, mas com largo conhecimento do sistema nacional): *O que, na realidade, se verifica, é uma autonomia da União e dos Estados na instituição e nomeação das próprias autoridades judiciárias; mas, todas juntas, essas autoridades exercem uma função única, nos limites das respectivas atribuições, como órgãos de um só ente soberano que é a nação. Em outros termos, a pluralidade das jurisdições é de caráter puramente administrativo; do ponto de vista da função jurisdicional que exercem, há entre os órgãos federais e locais simples distribuições de competência*⁶.

As lições mereceram o aplauso de José Frederico Marques, a quem temos seguido nestas considerações, porquanto o direito aplicado é o federal: *Uma vez que as justiças locais aplicam o Direito nacional para resolverem os litígios que lhes estão afetos, a jurisdição que exercem é eminentemente nacional. Jurisdição estadual só existiria, se, como nos Estados Unidos, as magistraturas estaduais aplicassem, exclusiva e preponderantemente, leis dos respectivos Estados*⁷.

A indiscutível constatação, sabemos todos, é base para uma série de questões que temos enfrentado, da

estrutura e função dos Judiciários estaduais a estrutura e função das mais altas Cortes do País. A séria questão dos recursos extraordinários *lato sensu*, tem origem justamente na adoção de soluções típicas de federações de maior grau de intensidade, como a norte-americana, em nação, como a nossa, que a federação já foi chamada por especialista de "ficta"⁸. Os juizes em geral, de ordinário, aplicam leis federais, motivo pelo qual difícil que se estreite, como se deveria, a via extraordinária, fazendo com que os tribunais locais solucionem em definitivo as lides que lhe são oferecidas a exame.

Essas considerações todas, eventualmente longas, visam apenas observar que qualquer proposta de exame de realidade do Poder Judiciário Estadual, em verdade, não é possível de se realizar isoladamente. Quem se propõe ao exame, atual ou prospectivo, do Poder Judiciário Estadual ou Federal, no País, necessariamente o faz do Poder Judiciário *tout court*.

E, em face disso, visto está que a escolha dos eminentes organizadores não foi a melhor, quando recaiu em minha pessoa. Perdoem-me os que me ouvem, no entanto, porque não poderia eu declinar do honroso convite, que me permitiu participar deste belíssimo conclave.

REALIDADE

Se tivermos concordes de que a realidade do Poder Judiciário, ao menos aqui, signifique sua concreta conformação com os preceitos constitucionais, estou em que este ramo do poder político estatal ressaente-se ainda de meios a sua efetivação. O projeto do constituinte é seguramente mais

* Texto revisado pelo autor, baseado nas notas taquigráficas de conferência proferida no 1º Congresso Brasileiro de Administração da Justiça, promovido pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, de 6 a 8 de dezembro de 2000, em Brasília-DF.

amplo do que o que os nossos sentidos, sobretudo os sentidos daqueles a quem o serviço é dirigido, podem contemplar.

Inegável, porém, ao menos tendo presentes os dados comparativos que a América Latina concretamente nos oferece, que nos encontramos em posição relativamente avançada, se considerarmos, como o faz Karl Loewenstein, que (...) *a independência dos juízes no exercício das funções que lhes são consignadas e sua liberdade frente a todo o tipo de interferência de qualquer outro detentor do poder constitui a pedra final no edifício do Estado democrático constitucional de direito*⁹.

Em nosso País, a opção pelo sistema do concurso público dentre os diversos meios de seleção é fundamental para a assecuração da independência, compreendida esta quer como pessoal (não pode o juiz ser destituído do cargo, salvo por violação de seus deveres judiciais) quer como funcional (o juiz, no cumprimento de suas tarefas, tem de estar livre de influências e intervenções estranhas, sejam provenientes do governo ou da opinião pública).

Do ponto de vista estrutural – e fixando-me, não obstante a ressalva feita, na Justiça Estadual –, adequada se exhibe o corte tradicional entre 1ª e 2ª instâncias, essa última com o objetivo principal de revisão; ambas auxiliadas, ao efeito de ampliação do serviço, como o tempo o demonstrou, ao menos no cível, pelos hoje denominados Juizados Especiais.

A merecer mais aprofundado estudo, eventualmente, é o aspecto funcional, precipuamente nos tribunais, porquanto a ausência de uma melhor distribuição de tarefas tem gerado a curiosa circunstância de que quanto mais antigo o magistrado maior é a carga de trabalho que se lhe impõe. É o que se dá, por exemplo, com aqueles que, sem deixarem de atuar em suas câmaras grupos e turmas (ou qualquer outra denominação que se dê aos órgãos jurisdicionais onde ordinariamente desenvolve atividade o julgador de segundo grau desde o seu ingresso no tribunal) passam a atuar no órgão jurisdicional máximo, justamente aquele que tem a mais relevante atividade, qual seja, a de controle da constitucionalidade. Não desconheço a solução que tem sido dada por um ou outro ente da Federação para minimizar o acúmulo de encargos, como distinção na distribuição, mas esta não tem sido a realidade no meu Estado, hoje com apenas um tribunal.

As deficiências, porém, como notório, residem nos campos do pes-

É preciso, portanto, antes de mais nada, preservar a “pedra final” do Estado democrático de Direito, que é a independência, envidando esforços para que, por falta de meios, não venha a piorar o serviço que o Judiciário vem apresentando, de um lado; e, de outro, objurgar tentativas de quebra do monopólio da jurisdição.

soal e do material, pela modicidade com que tem sido tratado o Judiciário em geral no universo orçamentário.

Sociólogos portugueses, capitaneados pelo emérito Boaventura de Souza Santos, em trabalho de fôlego, recordam que historicamente evidenciado está que, sob a concepção liberal (“período do Estado Liberal”), (...) *a independência dos tribunais assentava em três dependências férreas. Em primeiro lugar, a dependência estrita da lei segundo o princípio da legalidade; em segundo lugar, a dependência da iniciativa, vontade ou capacidade dos cidadãos para utilizarem os tribunais dado o caráter reactivo da intervenção destes; em terceiro lugar, a dependência orçamental em relação ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo na determinação dos recursos humanos e materiais julgados adequados para o desempenho cabal da função judicial*¹⁰. Pouco adiante, os autores registram que (...) *é este o tipo de independência que domina nos países periféricos e semiperiféricos até aos nossos dias e talvez só agora esteja a ser confrontado com os tipos mais avançados de independência*¹¹.

Se, indiscutivelmente, o concurso público se evidencia como instru-

mento poderoso na escolha do pessoal auxiliar, a remuneração, não raro, termina por transformar em “estada de veraneio” a permanência dos mais qualificados; isso para não falar na inexistência, as mais das vezes, de uma regulamentada carreira.

De qualquer modo, ainda que o espírito público dos servidores frequentemente permita a superação das dificuldades com pessoal, a insuficiência material somente pode ser superada com adequado provimento financeiro. Neste campo, e a informática está aí para demonstrar de modo cabal, ou há numerário ou pouco se há de realizar. No entanto, a estas alturas do século, inconcebível que não se informatize o Judiciário todo, da mesa do julgador à secretaria da vara, com a devida conexão com as fontes de informação.

Some-se a isso a deficiente regulamentação do processo licitatório – posto mereça ser reconhecido o talento de alguns tribunais na construção de mecanismos de agilização – e estaremos diante de um quadro que não é nada alentador.

O administrador judiciário, seja ele magistrado ou não, termina por conformar-se ou desencantar-se com esse estado de coisas.

PERSPECTIVAS

O ideal é praticamente do conhecimento de todos nós. Sabemos como deveria funcionar um Judiciário como prestador de serviço. Temos conhecimento – seja pelo contato diário com o jurisdicionado, seja pela utilização dos meios técnicos de aferição – de quais são as necessidades e os desejos do cidadão. Mas temos também plena consciência de que este está longe de ser um país rico, havendo prioridades que dizem com a sobrevivência mesma, e, por isso, naturalmente, se exibem como antecedentes, até mesmo como pressupostos de outros serviços públicos.

É preciso, portanto, antes de mais nada, preservar a “pedra final” do Estado democrático de Direito, que é a independência, envidando esforços para que, por falta de meios, não venha a piorar o serviço que o Judiciário vem apresentando, de um lado; e, de outro, objurgar tentativas de quebra do monopólio da jurisdição.

O mesmo constitucionalista que vim de invocar leciona, com precisão, que (...) *o princípio da independência judicial conduz, inevitavelmente, à exigência de que os tribunais ordinários detenham o monopólio da administra-*

ção da justiça¹². E, acrescento, não há tese que possa destruir a inferência, aproveitando-se principalmente do serviço insuficiente que, as mais das vezes sem nenhuma ação de seus integrantes, possamos estar oferecendo em nossos Estados.

Assegurar a independência do Poder Judiciário é, a meu juízo, um dos pontos mais importantes hoje. E merece nossa integral atenção e dedicação, conforme se vê dos diferentes modos com que tem sido atacada – e, surpreendentemente, por vezes, de onde jamais poderíamos esperar, como é o caso da ação de outros personagens das carreiras jurídicas ou de partidos políticos afinados com ideais democráticos.

Depois, no que diz respeito à seleção de juizes, e mesmo de servidores, é preciso que nos convençamos de que o só concurso público não basta. É necessário que se qualifique o pessoal em geral – e é esse papel a ser desempenhado por Escolas de Magistratura, instituições que devem desenvolver-se nacional e estadualmente, segundo exigências e mesmo peculiaridades regionais.

As Escolas, antes de mais nada, se há de esperar que desenvolvam projetos voltados para todos os campos de atividade do Judiciário, deixando de ser apenas entidades de preparação para concursos. Devem colaborar para a atualização de magistrados e servidores, assim como fomentar a criação de grupos de estudos dirigidos ao exame da realidade e projetos para o Poder Judiciário. Sem transplante simplista de soluções de países com longa tradição, mas atentas a elas, a fim de que se alcance com mais brevidade os desideratos mínimos.

Outro ponto de relevo, neste final de século – e para o qual muito podem contribuir também as Escolas de Magistratura – reside na mudança de mentalidade dos integrantes dos diferentes Judiciários, particularmente daqueles que estão atuando rente aos fatos, como é o caso justamente das Justiças Estaduais.

Referimo-nos à superação da fórmula “fria” de dar razão a uma das partes, em detrimento da outra (*la justice tranchant*), pela função mais “cálida” (*wormer way of disputes*), permissiva – e, mais do que isso, incentivadora – do acordo, facilitando a futura convivência, tudo sintetizado, sempre usadas expressões de Mauro Cappelletti, na fórmula (...) *sem vencidos nem vencedores*¹³.

De certo modo, a tendência à extinção do processo pelo julgamento

do juiz (não é à toa que se utiliza o termo “litígio”), própria de uma visão da busca incessante da razão, termina por alimentar o modo de ser do jurisdicionado, fazendo dele mais litigante do que colaborador. É preciso, assim, retornar à idéia da composição da lide, que, antes de supressão pelo exame judicial, incentiva a solução amigável das disputas judiciais.

Admitida como verdadeira a relevância a esta função (do que as mais recentes reformas no campo do processo civil, como a previsão de audiência de conciliação em momento mais adequado, não podem deixar dúvida), há de se estruturar o Poder a fim de que seja ela efetivamente exercida.

Ao lado e umbilicalmente associado a esta função está o princípio da oralidade – com o quê de “desformalização” que o acompanha necessariamente –, já tendo mesmo passado a hora de transformarmos o campo meramente teórico. Da possibilidade, e para ficarmos com solução nacional, dá-nos conspícuo exemplo o procedimento levado a efeito nos Juizados Especiais. O mal do processo continua a ser, a par do sistema recursal, o expediente. Não propriamente o proceder, mas o modo como terminamos por nos impor o registro, a ponto de encontrarem-se muitos tribunais em dificuldade para a própria guarda e conservação de autos de processo.

É verdade que, como bem frisou José Carlos Barbosa Moreira, (...) *simplesmente não existe fórmula de validade universal para resolver por inteiro a equação. Temos de combinar estratégias e táticas, pondo de lado o receio de parecermos incoerentes se, para enfermidades de diferente diagnóstico, experimentarmos remédios também diferenciados*¹⁴.

São pinceladas – e em pequeno número – as que venho de realizar, e como tais destituídas de maior aprofundamento, disso tenho nítida consciência, mas são temas que têm preocupado a considerável parcela de integrantes do Poder Judiciário, principalmente em face de movimentos que buscam a superação de problemas nossos, e conhecidos, mas sem a nossa oitiva e mesmo independentemente de nossa atuação.

Por isso, retorno à questão magna, que é a da independência da função judicial e do monopólio da jurisdição, que supõe não apenas (...) *a ilegitimidade de todos os tribunais excepcionais, sempre e quando na constituição não estejam previstos como tribunais especiais, senão que exclui tam-*

*bém todas as funções judiciais por parte do governo e do parlamento*¹⁵, para citar, mais uma vez, e a última, o emérito constitucionalista germânico lembrado no texto.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 MARQUES, José Frederico. *A Reforma do Poder Judiciário*. São Paulo: Saraiva, 1979. v. 1, p. 111.
- 2 Art. 63 – *Cada Estado reger-se-á pela Constituição e pelas leis que adotar, respeitados os princípios constitucionais da União*.
- 3 MARQUES, op. cit., p. 113-ss.; CAVALCANTI, Amaro. *Regimen Federativo e a República Brasileira*. 1900. p. 252; LIMA, Alcides de Mendonça. *O Poder Judiciário e a Nova Constituição*. Rio de Janeiro: Aide, 1989.
- 4 MARQUES, op. cit., p. 115.
- 5 MENDES JÚNIOR, João. *Noções Ontológicas de Estado, Soberania, Autonomia, Federação, Fundação*, 1960. p. 80. Apud: MARQUES, 1979. p. 119.
- 6 Notas a Giuseppe Chiovenda. *Instituições de Direito Processual Civil*. São Paulo: Saraiva, 1943. v. 2, p. 12.
- 7 MARQUES, op. cit., p. 120.
- 8 CAETANO, Marcello. *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. 6. ed. Lisboa: Coimbra. Tomo I, p. 138: onde aponta explicitamente o Brasil como exemplo. Ao tema retornou o jurista português em seu *Direito Constitucional*, aqui publicado (Rio de Janeiro: Forense, 1977. v. 2, p. 68-69), lecionando que (...) *diz-se imprópria, imperfeita ou ficta* aquela Federação que (...) *não resulta de associação e sim de desintegração de um Estado unitário deliberada pelo seu órgão constituinte*.
- 9 LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1970. p. 294.
- 10 SANTOS, Boaventura de Souza, MARQUES, Maria Manuel Leitão, PEDROSO, João, PEREIRA, Pedro Lopes. *Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas*. Portugal: Afrontamento, 1996. p. 24. Mais adiante, os autores, reiterando as afirmativas, registram que a independência dos tribunais, (...) *segundo a matriz liberal, é atribuída aos tribunais na exacta medida em que estes são politicamente neutralizados por uma rede de dependências* (p. 36).
- 11 SANTOS, op. cit., p. 36.
- 12 SANTOS, op. cit., p. 295.
- 13 O ilustre jurista italiano, na obra fundamental *La Testimonanza della Parte nel Sistema dell'Oralità* (Milão: Giuffrè, 1974. p. 71), observa que se insere, no “sistema do impulso oficial”, poderes que se relacionam com o objeto substancial do processo (e não apenas de desenvolvimento formal), entre eles se situando justamente o de iniciativa na estimulação de acordo entre as partes.
- 14 O Futuro da Justiça: Alguns Mitos, em Cidadania e Justiça. *Revista da AMB*, n. 8, 1. semestre 2000, p. 6-15, esp. p. 11.
- 15 LOEWENSTEIN, Karl, op. cit. p. 296.

ABSTRACT

This paper traces historical considerations related to the federal and state Judiciary Power in order to examine this Power's current situation in which there should be a better distribution of responsibilities. It states that the Judiciary Power is seen as having shortcomings both in the procedural as well as human resource areas. It presents the main prospects for mitigating these shortcomings as well as affirms that this should start with the Judiciary Power's independence. It concludes that the Judiciary Power requires more attention and dedication as well as judges better equipped by the Colleges of Magistrates. It suggests the adoption of the principle of orality as is used in the Special Small Claims Courts for the 'informalisation' and consequent improvement of our Judiciary.

KEYWORDS – Judiciary Power – independence; Federal Justice; State Justice; College of Magistracy; Special Small Claims Court; judge's training.

Antonio Janyr Dall'Agnol Junior é Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.